La Formación de la Fuerza de Reserva Africana: Acontecimientos, Desafíos y Prospectos

Dr. Theo Neethling

ÁFRICA ESTÁ inundada en el conflicto armado y la instabilidad. Los conflictos más violentos y devastadores en el continente han sido de naturaleza intra-estatal que conllevaron considerables consecuencias en el orden del mantenimiento de la paz para una variedad de entidades regionales e internacionales.

En enero de 2004, los Ministros de Defensa y Seguridad africanos, reunidos en el cuartel general de la Unión Africana (UA) en Addis Ababa, Etiopía, aprobaron el "Borrador del Marco de una Política Común para la Defensa y Seguridad Africana".[1] Los Ministros revisaron el progreso realizado en la formación de una fuerza de reserva de mantenimiento de la paz africana y un sistema de alarma temprana para detectar y prevenir conflictos potenciales así como asegurar un socorro humanitario rápido en caso de desastres. En julio de 2004, la Asamblea de la UA (de los Jefes de Estado o Gobierno), en una reunión en Addis Ababa, formalmente aprobó la política de defensa y seguridad como el anteproyecto africano en la búsqueda de la paz, seguridad y estabilidad en el continente.

Al reconocer que África debe desarrollar los mecanismos militares para lidiar con "amenazas comunes que socavan el mantenimiento y fomento de la paz, seguridad y estabilidad en el continente", la UA aprobó el "Protocolo Relacionado al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad" en julio de 2002 para establecer un comité de EM militar para avisar y dar apoyo al Consejo de Paz y Seguridad en todas las cuestiones relacionadas a los requisitos militares y de seguridad.[2] El Protocolo asegura una Fuerza de Reserva Africana (FRA) para hacer posible que el Consejo de Paz y Seguridad despliegan misiones de mantenimiento de la paz y interviene conforme a las provisiones del Acta Constitutivo de la UA.[3] La FRA es el mecanismo de implementación para las decisiones del Consejo de Paz y Seguridad. En mayo de 2003, la UA también aprobó el "Marco de Política para el Establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana y el Comité de Estado Mayor Militar".[4]

El Planeamiento y estructura de la fuerza

Durante su periodo de mandato de la UA, el Presidente Sudafricano Thabo Mbeki instó a los estados miembros a dar prioridad especial al establecimiento de una FRA para posibilitar la resolución de los conflictos en el continente. "Acontecimientos internacionales recientes han confirmado la necesidad para nosotros, los africanos, de hacer todo lo posible para depender de nuestras capacidades para asegurar el renacimiento de nuestro continente", declaró Mbeki.[5]

La FRA, una fuerza multinacional autorizada para intervenir en conflictos serios alrededor del continente se desplegará bajo los auspicios de la UA para intervenir en las guerras fronterizas y conflictos internos. Esta fuerza multinacional está compuesta por cinco brigadas (de 3.000 a 4.000 tropas) regionalmente basadas y una sexta formación en el cuartel general de la UA en Addis Ababa para un total combinado de entre 15.000 a 20.000 tropas destinadas al mantenimiento de la paz.[6]

La FRA será compuesta de contingentes de reserva multidisciplinarios, con componentes civiles y militares ubicados en sus países de origen y preparados para el despliegue rápido con aviso apropiado. El Protocolo de Paz y Seguridad asegura que la FRA:

- Observará y monitoreará misiones.
- Realizará otros tipos de misiones de mantenimiento de la paz.

• Intervendrá en los asuntos de un estado miembro durante circunstancias graves o basado en una solicitud del mismo para restaurar la paz y seguridad.

• Realizará despliegues preventivos.

• Realizará las operaciones de apoyo de la paz, incluyendo el desarme y desmovilización post conflicto.

• Proporcionará el apoyo humanitario para aliviar el sufrimiento de la población en conflicto y áreas de desastre.

• Realizará otras funciones según las ordenes del Consejo de Paz y Seguridad o la UA.

En una reunión en Addis Ababa en mayo de 2003, el Estado Mayor de Defensa de los Jefes Africanos rápidamente aprobó el "Marco de Política para el Establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana y el Comité de Estado Mayor Militar".[7] El borrador, preparado por expertos militares africanos, delinea el marco de política estableciendo varios posibles "escenarios de conflicto y misión" que la UA y la FRA podrían enfrentar:[8]

Al reconocer que África debe desarrollar los mecanismos militares para lidiar con "amenazas comunes que socavan el mantenimiento y fomento de la paz, seguridad y estabilidad en el continente", la UA aprobó el "Protocolo Relacionado al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad" en julio de 2002 para establecer un comité de EM militar para avisar y dar apoyo al Consejo de Paz y Seguridad en todas las cuestiones relacionadas a los requisitos militares y de seguridad.

• Proporcionar el aviso militar regional o de la UA a una misión política.

• Realizar las misiones de observadores regionales o de la UA que están desplegadas en conjunto con misiones de la ONU

• Realizar independientemente las misiones de observadores regionales o de la UA.

• Actuar como una fuerza de mantenimiento de la paz regional o de la UA para las misiones bajo el Capítulo VI y de despliegue preventivo.

• Actuar como una fuerza de mantenimiento de la paz de la UA para las complejas misiones multidimensionales con elementos disruptivos de nivel bajo (una característica de muchos conflictos actuales).

• Intervenir en las situaciones de genocida cuando la comunidad internacional no actúa rápidamente.

La rapidez con la cual las fuerzas deben desplegarse tiene implicancias para las estructuras de la fuerza. El despliegue debe terminar en 30 días excepto en caso de genocidios, en las cuales una fuerza militar robusta debe desplegarse dentro de 14 días.[9] La FRA llegará a ser operativa en dos fases incrementales; desarrollar la capacidad de gestionar los escenarios 1 a 3 antes del final de 2005 y los restantes antes del final de 2010.[10]

La primera fase terminó el 30 de junio de 2005. Al finalizar esta fase la UA era capaz de desplegar y administrar las misiones de monitoreo, y las regiones habían desarrollado una capacidad de brigada de reserva con un elemento de planeamiento dedicado compuesto por 15 miembros en el EM. Los jefes de defensa africanos reconocieron que algunas regiones tal vez necesiten más tiempo para desarrollar sus fuerzas de reserva, por ende recomendaron que, como una solución temporal, las naciones vanguardistas deben formar coaliciones hasta que se establezca este tipo de capacidad en todas las naciones participantes. Además, el 30 de junio de 2005, la UA elaboró una lista de 300 a 500 observadores militares y 240 policías completamente preparados para ser desplegados con un preaviso de 14 días.[11]

La segunda fase debe terminar el 30 de junio de 2010. La UA debe desarrollar la capacidad de administrar una operación compleja de mantenimiento de la paz y las regiones continuarán desarrollando una capacidad de realizar tales operaciones. Aquellas regiones que hayan establecido las brigadas de reserva serán alentadas de mejorar las capacidades de despliegue rápido. También serán requeridas a incorporar una pequeña unidad de planeamiento en el cuartel general de la UA así como en las cinco regiones. Cada cuartel general planeará y administrará el tamaño, mandato y estructura de una fuerza de reserva para el mantenimiento de la paz.[12]

La FRA estará basada en la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido (*SHIRBRIG*) de la ONU con sede en Copenhague, Dinamarca. La Brigada—producto de las "humillaciones" de la ONU en Rwanda y Srebrenica (Bosnia)—tendrá entre 4.000 y 5.000 tropas cuando sea desplegada. En su forma actual, consiste en un EM multinacional de cuartel general basado en una sección de planeamiento de 13 oficiales apoyada por 10 miembros de las FF.AA. danesas.[13] De hecho, la *SHIRBRIG* ha ofrecido ayudar la UA a establecer la FRA. Aunque existe alguna resistencia para basar la FRA en un modelo occidental, la experiencia de la *SHIRBRIG* podría ser de gran valor para los planeadores de la FRA.[14]

Desafíos y constreñimientos

Las múltiples recomendaciones discutidas del "Informe del Consejo para las Operaciones de la Paz de la ONU" de 2000 presidido por Lakhadar Brahimi, tienen implicancias de gran alcance para la UA y los esfuerzos regionales para apoyar la paz, especialmente en cuanto a la organización, equipamiento, adiestramiento, doctrina y capacidades.[15] El argumento del Consejo de que "existen

Departamento de Defensa

Integrantes del Ejército de Senegal y las Fuerzas de Operaciones Especiales de los EE.UU. tomando parte en el Ejercicio multinacional Flintlock ´05 *en África del Norte.*

muchas tareas que las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU no deben ser solicitadas para realizar y muchos lugares donde no deben ir" requiere consideración seria de los asuntos relacionados a las fuerzas capaces de realizar misiones en el continente africano.[16]

El informe ha hecho la colaboración con el sistema de la ONU aun más fundamental.[17] Los acontecimientos en África sugieren una tendencia que las organizaciones regionales y subregionales responden primero a las situaciones donde existen crisis emergentes. Asimismo realizan operaciones robustas de corto plazo con el objetivo de estabilizar o imponer la paz y luego toman parte en las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz de la ONU.[18] Esta división de esfuerzos entre la ONU y las organizaciones regionales acomoda tanto los puntos fuertes como los débiles de ambas organizaciones. Ni la ONU ni las organizaciones regionales responden rápidamente a las crisis en el continente africano, aunque las organizaciones regionales se desplieguen antes que la ONU. Aún más importante, las organizaciones regionales no tienen que lograr los criterios, estándares mínimos ni los niveles de preparación de la ONU.[19]

Las primeras 6 a 12 semanas después de un cese de fuego o acuerdo de paz son, a menudo, cruciales para establecer una paz estable y la credibilidad de las fuerzas que realizan estas operaciones. La credibilidad y el ímpetu político perdido en este período es difícil recuperar. La UA tendrá la capacidad de responder rápidamente con personal, preparación material y fondos.[20]

El mantenimiento de la paz en África también tiene restricciones de orden económico, y los esfuerzos de mantenimiento de la paz cuestan mucho. El mantenimiento de la paz en África no se limita por la voluntad política ni la disponibilidad de tropas, más bien, por la insuficiencia de fondos. Aún las misiones de observadores militares no armados y relativamente pequeñas son costosas. La UA y su predecesor, la Organización de Unidad Africana (OUA), no pudieron proporcionar los fondos de sus propios presupuestos.

El presupuesto de la Misión de Enlace de OUA en Etiopía y Eritrea costó 1,8 US$millones por año en el 2000. El número de efectivos originalmente planeado para la misión consistía en 43 civiles y militares, pero debido a las restricciones económicas, el número verdadero en el 2000 resultó ser 27. La Misión Africana en Burundi, considerablemente más grande que cualquier otra misión de la UA o la OUA, constaba de un personal de 3.335 personas y un presupuesto operativo de aproximadamente 110 US$millones por año. El presupuesto de la UA en 2003 era aproximadamente 32 US$millones.[21]

La UA tiene una deuda atrasada de US$40 millones de sus previos presupuestos y depende de la buena voluntad de sus "naciones vanguardias" y la comunidad internacional en cuanto al apoyo económico.[22] La UA debe enfrentar los altos costos de estas misiones si se espera que la FRA desempeñe un rol significativo en el mantenimiento de la paz en África.

Los funcionarios de la UA y la FRA deben establecer

listas de líderes de misión así como expertos militares, policíacos y civiles; que sean capaces en planear y desarrollar misiones rápidamente; así como también en establecer la unidad de mando y las capacidades de EM para nuevas misiones. El rápido desembolso de fondos y la obtención de bienes esenciales serán componentes importantes de cualquier capacidad eficaz de despliegue rápido.[23]

La seguridad multidimensional requiere que las fuerzas de mantenimiento de la paz se adiestren sobre asuntos relacionados al VIH/SIDA, cuestiones relacionadas con el género de las personas, los derechos juveniles, coordinación civil-militar, derechos humanos, el derecho humanitario internacional y la imposición de la paz e intervención. La UA puede intervenir en los asuntos de un estado miembro conforme a una decisión de la asamblea de los jefes de estado o gobierno durante circunstancias graves, o si ocurren crímenes en contra de la humanidad.[24]

Los componentes básicos

El "Marco de Política para el Establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana y el Comité de Estado Mayor Militar" pide a las regiones desarrollar sus brigadas de reserva como refuerzos para las misiones clásicas del mantenimiento de la paz (escenario 4) y para las misiones complejas y multidimensionales del mantenimiento de la paz (escenario 5).[25]

La Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (*ECOWAS*) y su contraparte militar, el Grupo de Monitoreo del Cese de Fuego de la *ECOWAS* (*ECOMOG*), así como la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (*SADC*), tal vez son las mejores conocidas organizaciones subregionales en el mantenimiento robusto de la paz. Los estados africanos y los jugadores de roles subregionales exhiben la voluntad de prepararse para y realizar la acción diplomática y militar, como puede observar en las intervenciones "indígenas" en Liberia en 1990, Sierra Leone en 1997, Guinea-Bissau en 1998, la República Democrática de Congo en 1998 y Lesotho en 1999.

La Comisión de Defensa y Seguridad de la *ECOWAS* tomó una posición de vanguardia en el establecimiento de una fuerza de reserva de África Occidental de 6.500 soldados que podría desplegarse rápidamente en reacción a crisis o amenazas a la paz y seguridad en la subregión de África Occidental. La 9ª sesión de la Comisión en Abuja, Nigeria en junio de 2004 realmente remplazó el *ECOMOG* con lo que será conocida como la Fuerza de Tarea de *ECOWAS,* una fuerza de 1.500 reforzada con una brigada de 3.500 tropas adicionales y otros 1.500 en reserva.[26] La *ECOWAS* puede desplegarse en 30 días, mientras que la brigada en 90 días y operar independientemente por otros 90 días.[27]

Se sacan los soldados para servir en la fuerza de reserva de unidades predeterminadas y se seleccionan conforme a sus experiencias en previos despliegues en Liberia, Sierra Leone y Costa de Marfil. La Secretaría de la *ECOWAS* define los requisitos operativos de la fuerza; evalúa las capacidades militares de los estados miembros en términos de equipamiento y logística; y determina la infraestructura que se necesita para los depósitos regionales de logística.

Una brigada de 3.000 soldados en África Oriental que se estableció para las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la bandera de la UA fue creada cuando los jefes de defensa de 11 naciones decidieron establecer la unidad. Las tropas de la brigada de África Oriental se quedarán en sus países respectivos, pero la fuerza tiene su cuartel general en Addis Ababa con una secretaría en Nairobi, Kenya. El mando de la brigada alterna anualmente en orden alfabético entre los estados miembros de Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Ruanda, Sudan, Tanzania y Uganda.[28]

Al representar más de 50 por ciento del Producto Interno Bruto de África subsahariana y casi 40 por ciento del área de la región, la *SADC* trata de asimilar los desafíos de establecer una capacidad de reserva subregional.[29] Las naciones que asistieron la cumbre de la *SADC* en Tanzania en 2003 acordaron en un pacto clásico de defensa mutual.[30] El pacto no estipula específicamente la formación de una fuerza de reserva, sino compromete los estados a:

- Adiestrar personal militar en cualquier campo de esfuerzo militar y realizar ejercicios militares conjuntos en el territorio de todos los estados miembros.
- Intercambiar la inteligencia e información militar a menos que la restringida por razones de seguridad nacional.
- Realizar investigación, desarrollo y producción conjuntos de equipamiento militar, incluyendo las armas y municiones.
- Adquirir o facilitar el suministro de equipamiento y servicios de defensa entre las industrias relacionadas a la defensa y los dirigentes de investigación de defensa y sus respectivas fuerzas armadas.

En una reunión de presidentes pasados, actuales y futuros del Órgano de Cooperación de Política, Defensa y Seguridad de la *SADC* en Pretoria en diciembre de 2004, la organización se comprometió a la creación de una brigada de reserva de la *SADC* y dio la luz verde a sus jefes militares nombrar un grupo de planeamiento para hacerlo. El complemento total de tropas no sería ubicado en un cuartel general, sino pedirá el apoyo del mismo cuando sea necesario.[31] Se desconoce si la brigada puede desplegarse al lado de la ONU en menos de 30 días de recibir órdenes y lograr otras metas de la UA.

La FRA es un gran paso delante hacia formar una fuerza militar multinacional para intervenir en los serios conflictos alrededor del continente inquieto de África. Los líderes africanos parecen ser decididos a evitar una repetición de la genocida tal como lo que ocurrió en Ruanda en 1994, cuando extremistas de la mayoría Hutu masacraron unos 800.000 miembros de la minoría Tutsi y moderados Hutu en 100 días de exterminio en masa. Si se logran todos los planes, África puede tener una fuerza de seis brigadas de estilo ONU al fin de esta década que estará preparada para controlar los conflictos en sus regiones. La formación de la FRA, que por sí sola es de gran importancia, expresa el sueño deseado por mucho tiempo de vigilar sus propias regiones inquietas.

No carece el apoyo político para la FRA, pero persisten preocupaciones válidas acerca de las implicancias económicas para formarla. Los costos significativos relacionados a su establecimiento han impulsado los líderes africanos a buscar el apoyo de la comunidad internacional. Reconocer que el apoyo económico y técnico será crucial al desarrollo exitoso de la FRA, un Plan de Acción Conjunto África/G8 pretende aumentar las capacidades africanas de realizar las operaciones de mantenimiento de paz para que en 2010, los socios africanos sean capaces de prevenir y resolver el conflicto violento en el continente. El G8 ha contribuido apoyo substancial—en asistencia económica y técnica—para desarrollar una capacidad para las operaciones de mantenimiento de la paz y una red eficaz de centros de adiestramiento para militares y civiles involucrados en estas operaciones.[32]

Como análisis final se puede afirmar que la responsabilidad para la seguridad en África debe ser asumida por los estados africanos y las organizaciones regionales. Si la UA llegara a ser una organización de vanguardia en la resolución de conflictos en África, debe, en las palabras de dos analistas sudafricanos, "aprovechar la oportunidad de implementar las provisiones del Acta Constitutivo [de la UA]. Apropiadamente, su éxito será juzgado por si puede responder a las situaciones de conflicto armado y por el grado que la presencia de la UA o fuerzas de mantenimiento de la paz regionales gestionarán los desafíos estratégicos y operativos que se necesitan para resolver las complejas y multidimensionales operaciones de apoyo de la paz o de imposición de la paz.[33] ***MR***

NOTAS

1. El "Borrador del Marco de una Política Común para la Defensa y Seguridad Africana" de la UA, aprobado por los Ministros de Defensa y Seguridad africanos en Addis Ababa, Etiopía, 20-21 de enero de 2004.
2. El "Protocolo Relacionado al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad" de la UA, Durban, Sudáfrica, 9 de julio de 2002.
3. "Borrador del Marco", págs. 4, 13 y 20.
4. El "Marco de Política para el Establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana y el Comité de Estado Mayor Militar", aprobado por los Jefes de Estado Mayor de Defensa africanos en Addis Ababa, Etiopía, 15-16 de mayo de 2003, pág. 13
5. *Agence France-Presse* (*AFP*), "Mbeki Wants Standby Force Prioritised," *Business Day*, 23 de mayo de 2003.
6. E.A. Thorne, "The African Standby Force Takes Shape: An Observation of Needs and Necessary Actions," *African Armed Forces Journal* (julio de 2003): págs. 26.
7. Vanessa Kent and Mark Malan, "The African Standby Force: Progress and Prospects," *African Security Review* 12, 3 (2003): pág. 73.
8. "Marco de Política", pág. 3.
9. *Ibíd.*, pág. 7
10. Cedric de Coning, "Peacekeeping Trends," *Conflict Trends* 4 (2003): pág. 30-31.
11. Kent y Malan, pág. 73.
12. *Ibíd.*, pág. 74.
13. Thorne, pág. 26.
14. Kent y Malan, pág. 76.
15. El "Informe del Consejo para las Operaciones de la Paz de la ONU", Lakhadar Brahimi, Presidente, agosto de 2003. En la Internet en www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf/, accedido el 8 de abril de 2005.
16. "Marco de Política", pág. 9.
17. *Ibíd.*
18. De Coning, "Refining the African Standby Force Concept," *Conflict Trends* 2 (2004): pág. 22.
19. *Ibíd.*, pág. 23.
20. Kent y Malan, pág. 76.
21. De Coning, "Peacekeeping Trends," pág. 34.
22. Kent y Malan, pág. 73.
23. *Ibíd.*, pág. 76.
24. *Ibíd.*, pág. 77.
25. "Marco de Política".
26. *Panafrican News Agency* (*PANA*), "West African Commission Endorses Standing Force," *Panapress* (19 de junio de 2004). En la Red: www.panapress.com/freenews.asp?code=eng046289&dte=19/06/2004, accedido el 1 de abril de 2005.
27. *AFP*, "West African Defence Chiefs Establish 'Rapid Reaction Force'," *SpaceWar* (18 de junio de 2004).
28. *Integrated Regional Information Networks* (*IRIN*), "East Africa: Eleven Nations to Provide Troops to AU Standby Force," irinnews.org, el 10 de septiembre de 2004. En la Red en www.irinnews.org/print.asp?ReportID=43125, accedido el 1 de abril de 2005.
29. Patrick J. McGowan, "The Regional Sub-System of Southern Africa," en *Power, Wealth and Global Equity: An International Relations Textbook for Africa*, editores, Patrick McGowan y Phillip Nel (Cape Town: UCT Press, 2002), pág. 243.
30. Hussein Solomon, "State vs. Human Security: Reflections on the SADC Organ on Politics, Defense and Security Cooperation," en *Towards a Common Defense and Security Policy in the Southern African Development Community*, editor, H. Solomon (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2004), pág. 190.
31. "Botswana to Host Southern Africa Force," Africast.com (el 28 de diciembre de 2004). En la Internet en www.africast.com/article.php?newsID=53405, accedido el 1 de abril de 2005.
32. La cumbre del G8, "Implementation Report by Africa Personal Representatives to Leaders on the G8 Africa Action Plan," Evian, Francia, 1-3 de junio de 2003. En la Red: www.au2002.gov.za/docs/ releases/g8030604b.htm.
33. Kent y Malan, pág. 79.

El Dr. Theo Neethling es profesor asociado de ciencias políticas en el departamento de Ciencias Militares en la Universidad de Stellensbosch, Sudáfrica. Recibió su licenciatura y Maestría de la Universidad Noroeste en Sudáfrica y su Doctorado de la Universidad de Sudáfrica.